

N.º 17.
FRC. 25689 a

MEMOIRE

DE MONSIEUR NECKER

A U R O I

*Sur l'Etablissement des administrations
provinciales.*

Case
FRC
23105

U ne multitude de Plaintes s'est élevée de tous les temps contre la forme d'administration employée dans les Provinces, elles se renouvellent plus que jamais, & l'on ne pourroit continuer à s'y montrer indifférent, sans avoir peut-être de justes reproches à se faire.

A peine, en effet, peut-on donner le nom d'Administration à cette volonté arbitraire d'un seul homme, qui tantôt présent, tantôt absent, tantôt instruit, tantôt incapable, doit régir les parties les plus importantes de l'ordre public; qui doit s'y trouver habile, après ne s'être occupé toute sa vie que de requêtes en cassation: & qui souvent ne mesurant pas même la grandeur de la commission qui lui est confiée, ne considère sa place que comme un échelon à son ambition. Si, comme il est raisonnable, on ne lui donne à gouverner, en débutant, qu'une généralité d'une médiocre étendue, il la voit comme un lieu de passage, & n'est point excité à préparer des établissemens dont le succès ne lui fera point attribué, & dont l'éclat ne paraîtra pas lui appartenir. Enfin présumant toujours, & peut-être avec raison, qu'on avance encore plus par l'effet de l'intrigue ou des affections, que par le travail & l'étude, ils sont impatiens de venir à Paris, & laissent à leurs Secrétaires ou à leurs

A



Subdélégués le soin de les remplacer dans leurs devoirs publics.

Ces Subdélégués n'ont jamais de rapport avec le Ministre, même en l'absence de l'Intendant qui, dans quelque lieu qu'il soit, retient toujours à lui la correspondance ; ainsi, ils ne peuvent acquérir aucun mérite direct auprès du Gouvernement, ni aucune gloire qui leur soit propre : on doit donc nécessairement se ressentir du défaut de ces deux grands mobiles, sans lesquels, à moins d'une grande vertu, un subalterne chargé d'une administration publique doit être soumis à toutes les passions particulières. De tels hommes, on le sent facilement, doivent être timides devant les Puissans, & arrogans avec les foibles ; ils doivent surtout se parer sans cesse de l'autorité Royale ; & cette autorité, en de pareilles mains, doit souvent éloigner du Roi le cœur des Peuples. Tous ces inconvéniens, qui seroient sensibles dans les temps les plus heureux, deviennent plus aggravans quand les Peuples gémissent sous le poids d'Impôts accumulés, & quand il est alors si nécessaire d'adoucir, par une attention paternelle, la rigueur de leur sort : de là cette fermentation générale, & sur la répartition des Impôts, & sur les Corvées, & sur l'arbitraire absolu, & sur la difficulté d'obtenir justice, & sur le défaut d'encouragement : de là, peut-être, l'indifférence générale pour le bien de l'État qui gagne tous les jours.

Le Gouvernement, témoin de toutes ces plaintes, ne trouvera jamais que des moyens insuffisans pour y remédier, tant que la forme actuelle d'administrer les Provinces n'éprouvera aucune modification.

En effet, il est à remarquer qu'il n'y a dans les Pays d'Élection, aucun Contradicteur légitime du Commissaire départi, & il n'en peut même exister, dans l'ordre actuel, sans déranger la subordination, & contrarier la marche des affaires; ainsi, à moins qu'on ne soit averti par des injustices éclatantes, ou par quelque scandale public, on est obligé de voir par les yeux de l'homme même qu'on auroit besoin de juger.

Votre Majesté peut aisément se faire une idée de l'abus, & presque du ridicule de cette prétendue Administration.

S'il vient au Ministre des plaintes d'un particulier, ou d'une paroisse entière, que fait-on alors & qu'a-t'on fait de tous les temps? on communique à l'intendant cette requête: celui-ci, en réponse, ou conteste les faits, ou les explique; & toujours d'une manière à prouver que tout ce qui a été fait par ses ordres a été bien fait: alors on écrit au plaignant qu'on a tardé de lui répondre, jusqu'à ce qu'on eut pris une connoissance exacte de son affaire, & on lui transmet, comme un jugement réfléchi du Conseil, la simple réponse de l'Intendant: quelque fois même, à sa réquisition, on réprimande le contribuable, ou la paroisse de s'être plaint mal à propos: & qui fait s'ils ne se ressentent pas encore d'une manière plus dure de leur hardiesse; car un Intendant & ses Subdélégués qui voient toujours que ces requêtes leurs sont renvoyées, que leurs décisions sont adoptées, & que cette déférence à leurs avis est nécessaire, doivent naturellement mépriser les plaintes aux quelles des corps entiers ne s'associent pas; voilà pourquoi ils sont si fort redoutés dans les Provinces, de ceux

qui n'ont point de rapport avec la Cour ou la Capitale.

Quand de longs murmures dégénèrent en plaintes générales, le Parlement se remue & vient se placer entre le Roi & ses Peuples. Mais, eût-il les connaissances qu'il ne peut rassembler, eût-il la mesure qu'il n'observe guère, ce remède est un inconvénient lui même; puisqu'il habitue les sujets de Sa Majesté à partager leur confiance, & à connoître une autre protection que l'amour & la justice de leur Souverain.

C'est après avoir été frappé de la défectuosité de cette contexture d'administration, que j'ai désiré fortement, pour la gloire de V. M., pour le bonheur de ses Peuples, & pour l'accomplissement des devoirs de ma place, qu'on pût développer à V. M. la nécessité de s'occuper essentiellement de cet important objet.

En même temps, je sens plus que personne la convenance de n'employer que des moyens lents, doux & sages; il faut désirer le bien, y marcher, mais c'est y renoncer que de vouloir y atteindre par un mouvement précipité, qui, presque toujours, augmente les obstacles & les résistances: d'ailleurs, il n'est rien qui ne soit soumis à quelque inconvénient: il n'est rien où l'expérience n'ajoute encore à l'instruction & à la confiance: ainsi, ce n'est que dans une seule généralité que je proposerois à V. M. d'introduire un changement, qui consisteroit essentiellement dans l'essai d'une administration municipale ou provinciale.

Il est sans doute des parties d'administration, qui, tenant uniquement à la police, à l'ordre public, à l'exécution des ordres de V. M., ne peu-

vent jamais être partagées, & doivent constamment reposer sur un Intendant seul.

Mais il en est d'autres, telles que la répartition des impôts, la construction & l'entretien des chemins, le choix des encouragemens favorables au commerce, au travail en général, & aux débouchés de la province en particulier; qui, soumis à une marche plus lente & plus constante, peuvent être confiés préférablement à une commission composée de propriétaires; en conservant au Commissaire départi l'importante fonction d'éclairer le gouvernement sur les différens réglemens qui seroient proposés.

De cette manière, V. M. auroit des garans multipliés du bonheur de ses peuples, & sans déranger en rien l'ordre public, elle seroit sûre que les tributs nécessaires au besoin de l'Etat seroient adoucis par la répartition, & encore plus par la confiance.

On ne verroit plus s'accumuler sur les peuples & le poids des impôts, & les frais de justice qui attestent son impuissance, ainsi que les moyens rigoureux qu'on est obligé de mettre en usage.

On délivreroit, peut-être insensiblement, les habitans des campagnes du joug sous le quel ils vivent; subdélégués, officiers d'élections, directeurs, receveurs & contrôleurs des vingtièmes, commis & collecteurs des tailles, officiers des gabelles, des voitures, buralistes, huissiers, piqueurs de corvées, commis aux aides, au contrôle, aux droits réservés, tous ces hommes de l'impôt, qui ont chacun leur caractère, qui assujettissent à leur petite autorité, & enveloppent de leur Science fiscale des contribuables ignorans, inha-

biles à connoître si on les trompe, mais qui le soupçonnent & le craignent sans cesse.

Si ces diverses servitudes peuvent un jour être tempérées : si, d'un pareil cahos, il peut enfin sortir un système simple & régulier d'impositions : on ne peut l'espérer, à travers les obstacles de l'habitude, qu'à l'aide d'administrations provinciales, qui en proposeroient successivement les moyens & qui en faciliteroient l'exécution.

En même temps, ce qui convient à chaque province en particulier seroit mieux connu. La France, composée de 24 millions d'habitans, répandus sur différens sols, & soumis à diverses coutumes, ne peut être assujettie aux mêmes genres d'impositions; ici, la rareté excessive du munéraire peut obliger à commander la corvée en nature; ailleurs, une multitude de circonstances invitent à la convertir en contribution pécuniaire: ici, la gabelle est supportable; là, les troupeaux qui composent la fortune des habitans font, de la cherté du sel, un véritable fléau: ici, tous les revenus sont en fonds de terre, & l'on peut confondre la capitation avec la taille ou les 20^{mes}; ailleurs, de grandes richesses mobilières & l'inégalité de leur distribution invitent à séparer ces divers impôts: ici, l'impôt territorial peut être fixe & immuable: l'à, tout est vignoble & tellement soumis à des révolutions, que si l'impôt n'est pas un peu flexible, il sera trop rigoureux: ici, les impôts sur les consommations sont préférables; ailleurs, le voisinage de l'étranger les rend illusives & difficiles à maintenir.

Enfin, partout, en même temps que la raison commande, l'habitude & le préjugé sont existans.

Cependant, c'est l'impossibilité de pourvoir à toutes ces diversités par des loix générales qui oblige d'y suppléer par l'administration la plus compliquée : & comme la force morale & physique d'un ministre des finances ne sauroit suffire à cette tâche immense & à de si vastes sujets d'attention, il arrive nécessairement que c'est du fond des bureaux que la France est gouvernée : & selon qu'ils sont plus ou moins éclairés, plus ou moins purs, plus ou moins vigilans, les embarras du ministère & les plaintes des provinces s'accroissent ou diminuent : cependant en ramenant à Paris tous les fils de l'administration, il se trouve que c'est dans le lieu où l'on ne fait que par des rapports éloignés, où l'on ne croit qu'à ceux d'un seul homme, & où l'on n'a jamais le temps d'approfondir, qu'on est obligé de diriger & discuter toutes les parties d'exécution appartenantes à 500 millions d'impositions subdivisées de mille manières, par les formes, les espèces & les usages ; qu'elle différence entre la fatigue impuissante d'une telle administration, & la confiance, la sécurité que pourroit donner une administration provinciale sagement composée ; aussi n'est-il aucun Ministre sage qui n'eût dû désirer un pareil changement ; si, trompé par une fausse apparence d'autorité, il n'eût imaginé qu'il augmentoit son pouvoir en rapportant tout à un Intendant qui prenoit ses ordres, tandis que les contrôleurs généraux auroient dû sentir que lors qu'ils ramènent à eux une multitude d'affaires au dessus de l'attention, des forces & de la mesure du temps d'un seul homme, ce ne sont plus eux qui gouvernent, ce sont leurs commis ; mais ces mêmes commis,

ravis de leur influence, ne manquent jamais de persuader au ministre qu'il ne peut pas se détacher de commander un seul détail, qu'il ne peut laisser une seule volonté libre sans renoncer à ses prérogatives & diminuer sa consistance ; comme si l'établissement de l'ordre & son maintien, par les mesures les plus simples, ne doivent pas être le seul but de tous les administrateurs raisonnables.

Je traiterai plus particulièrement, dans un mémoire séparé, & de la généralité qui paroîtroit la plus propre à ce genre d'épreuve, & du plan qui sembleroit préférable.

On aperçoit facilement qu'on peut en modifier les détails de différentes manières, & remplir néanmoins le but qu'on se propose.

Un sage équilibre entre les trois ordres, soit qu'ils soient séparés, soit qu'ils soient confondus : un nombre de représentans qui, sans embarrasser, soit suffisant pour avoir une garantie du vœu de la Province : des règles simples de comptabilité : l'administration la plus oecnome : les assemblées générales aussi éloignées que l'entretien du zèle & de la confiance peut le permettre : l'obligation de soumettre toutes les délibérations à l'approbation du Conseil éclairé par le Commissaire départi : l'engagement de payer la même somme d'imposition versée aujourd'hui au trésor Royal : le simple pouvoir de faire des observations en cas de demandes nouvelles, de manière que la volonté du Roi fût toujours éclairée & jamais arrêtée : enfin, le mot de Don gratuit absolument interdit, & celui de Pays d'administration subrogé à celui de Pays d'état, afin que la ressem-

reſſemblance des noms n'entraînât jamais des prétentions ſemblables.

Voilà en abrégé l'idée des conditions eſſentielles : on ſent qu'il eſt aisé de les remplir en rafſemblant diverſes opinions , & les lumières qu'ont pû donner la réſlexion & l'expérience, ſurtout lorsque l'on n'eſt gêné par aucune convention antérieure , & que de la part du Souverain tout devient conçeſſion & bienfaifance.

J'ajouterai encore comme une condition eſſentielle, que quelque perfection qu'on crût avoir donné à cette inſtitution nouvelle, il ne faudroit annoncer ſa durée que pour un temps, ſauf à la confirmer en ſuite pour un nouveau terme ; & ainſi des ſuite , auſſi long-temps que V. M. le jugeroit à propos ; de manière qu'après avoir pris tous les ſoins néceſſaires pour former un bon ouvrage , V. M. eût encore conſtamment dans ſa main les moyens de le ſupprimer ou de le maintenir.

Avec une ſemblable prudence , quels inconvéniens pourroit-on craindre , & que de bien au contraire ne doit-on pas attendre d'une pareille expérience ?

J'ai déjà indiqué une partie des avantages attachés à ce nouvel ordre d'adminiſtration, il en eſt beaucoup d'autres que j'ometts ; c'en ſeroit un que de multiplier les moyens de crédit , en procurant à d'autres Provinces la faculté d'emprunter : c'en ſeroit un plus grand que d'attacher davantage les propriétaires dans leurs Provinces , en leur y ménageant quelques occupations publiques dont ils ſe cruſſent honorés ; cette petite part à l'Adminiſtration releveroit le patriotiſme abattu , & porteroit vers le bien de

l'État une réunion de lumières & d'activité dont on éprouveroit les plus grands effets : c'en feroit un essentiel encore, que d'inspirer à chaque ordre de la société une confiance plus directe dans la justice & la bonté du Monarque. C'est ce qu'on éprouve dans les Pays d'États, au lieu que dans les généralités d'Élection, où un Intendant paroît bien plus un Vice-Roi qu'un lien entre le Souverain & ses Sujets, on est entraîné à porter ses regards & ses espérances vers les Parlemens qui deviennent ainsi dans l'opinion les Protecteurs des Peuples.

Enfin, comme il est généralement connu que l'Administration des Pays d'Élection & la forme actuelle des impositions inspirent aux Étrangers une sorte de frayeur plus ou moins fondée; tout projet d'amélioration attireroit en France de nouveaux habitans, & deviendroit, sous ce rapport seul, une nouvelle source de richesse.

Il est temps d'examiner les raisonnemens qu'on peut opposer aux opinions que nous venons de développer.

Ne dirat-on point d'abord que c'est diminuer l'autorité Royale, que de confier la répartition des impôts à une administration municipale ?

Il est aisé, ce me semble, de résoudre un pareil doute.

L'autorité Royale repose sur des bases inaltérables, & ne consiste point à se montrer dans tous les détails; elle existe également & même dans un plus grand éclat, lorsque par un arrangement sage, & par une première impulsion dont elle fait maintenir les effets, elle se dispense d'agir sans cesse.

C'est le pouvoir d'imposer qui constitue essentiellement la grandeur souveraine ; mais la répartition des Impôts , & sans d'autres parties d'exécution ne sont que des émanations de la confiance du Monarque ; n'importe en quelles mains il a déposé cette confiance , seulement ceux de ses sujets qui peuvent le mieux y répondre rappellent d'avantage aux Peuples la surveillance d'un bon Roi.

Cette confusion continuelle entre l'exercice journalier de l'autorité & l'autorité même , est une source d'inconvéniens , & le grand art des Administrateurs subalternes est d'entretenir cette confusion ; car ils voudroient que le respect à leurs commandemens les plus arbitraires fût un des plus grands intérêts de la Royauté ; mais à combien d'embarras ce système n'entraîne-t-il pas l'administration ?

Un Ministre surchargé de détails aux quels il ne peut faire une longue attention , sans arrêter la marche des affaires , doit nécessairement être entraîné rapidement par les rapports qui lui sont faits ; il ordonne , il permet , il approuve sans examen suffisant ; l'autorité Royale engagée on veut la soutenir , & on le fait d'autant plus facilement que , dans les premiers momens d'opposition on espère qu'avec un arrêt du Conseil on terminera tout. Mais la résistance & la réunion des corps se forment-elles , craint-on des difficultés sérieuses ? On trouve alors que les dispositions qu'on vouloit maintenir ne sont pas d'une importance proportionnée à la peine & au bruit qu'occasionnent des actes répétés d'autorité : on temporise , on hésite , on foiblit ; & le Ministre lui-même , qui peut-être avoit passé le But en

commençant , mais qui craint d'exposer sa propre stabilité , est le premier à conseiller la condescendance.

Je ne dis pas qu'il faille tout soutenir , puisque ce seroit prendre l'engagement de défendre bien des méprises , mais pour éviter de compromettre si souvent l'autorité , il ne faudroit pas être jaloux de l'exercer sans cesse : on s'épuise à la déployer inutilement , & l'on manque de force dans les occasions où il seroit important de la maintenir.

Toutes ces discussions avec les Parlemens & les Cours des Aides pour les vingtièmes , la capitation , la taille & les corvées ; tous ces chocs continuels où l'autorité perd quand elle n'est pas pleinement victorieuse ; tous ces divers embarras enfin cesseroient par l'effet d'une administration différente.

Et que fait au Roi , que fait à sa Grandeur , qu'un Commissaire départi , qu'un Subdélégué où qu'un Collecteur répartissent en son nom les diverses contributions , dès qu'une fois la quotité en est d'éterminée.

Quand les impots sont au comble , le meilleur Ministre des Finances , secondé des Intendans les plus habiles & les mieux intentionnés , ne faudroit prévenir les plaintes & les murmures. Comment donc peut-on aimer la gloire du Roi , & s'il m'est permis de le dire , comment peut-on jouir de son bonheur , & désirer qu'il soit partout ordonnateur & garant des détails les plus durs & les plus rigoureux ? comment peut-on se plaire à faire bruit de ses ordres pour mettre garnison chez un contribuable , pour vendre ses meubles & son grabat ? Si de tristes contraintes ne peuvent être évitées , sous aucune espèce



d'administration , ne feroit-il pas trop heureux qu'elles se fissent sur le commandement des représentans de la Province , & que le nom de Votre Majesté , toujours chéri , ne fût entendu que pour la commisération & la clémence ; qu'intermédiaire entre les Etats & ses Peuples , son autorité ne parût que pour marquer les limites entre la rigueur & la justice ?

Ce n'est pas seulement au cœur sensible de V. M. que je présente ces considérations , c'est encore au Maître d'un Royaume où l'existence ancienne des corps intermédiaires multiplie les obstacles ; c'est encore au Souverain d'une nation vive & éclairée , chez qui l'amour & la confiance rendront toujours l'exercice de l'autorité plus facile.

On prétendra peut-être encore qu'en établissant une administration provinciale sous quelque forme que ce fût , ce seroit diminuer les ressources de la Finance , & mettre des bornes à la faculté d'imposer : mais on doit se rappeler que j'ai établi pour première condition que les nouveaux pays d'administration payeroient précisément la même somme d'impositions que V. M. en retire ; & rien ne seroit plus juste , puis qu'en permettant aux propriétaires de modifier & d'améliorer la répartition & la perception , ce seroit leur procurer les moyens de payer plus facilement.

Quant aux augmentations futures , je dirai d'abord avec peine , mais avec vérité , que le premier obstacle à ces augmentations viendra de l'état même des contribuables.

Les sujets de V. M. , animés par leur zèle & leur amour , seroient peut-être encore capables de quelques efforts momentanés , au milieu de la

guerre; mais le Ministre qui, pendant la paix, occuperoit V. M. des moyens d'augmenter ses revenus, autrement que par l'ordre, l'économie & une meilleure administration, seroit à jamais indigne de la confiance de V. M. & de l'estime publique: il trahiroit son devoir s'il n'étoit pas uniquement occupé de préparer au cœur bienfaisant de V. M. les moyens de soulager ses peuples, & s'il lui cachoit que la plus nombreuse partie de ses sujets en a le plus pressant besoin.

Mais pour ôter même aux défenseurs de la forme actuelle d'administration l'avantage qu'ils voudroient tirer de l'intérêt du fisc, mis en opposition avec le bonheur des peuples, il suffira de rappeler qu'entre toutes les ressources du trésor royal, la plus sûre sans doute c'est l'égalité proportionnelle des impositions, puisque c'est la plus intelligente manière d'adoucir le fardeau commun, & de se ménager le pouvoir de l'augmenter.

Mais dans la forme actuelle d'administration, cette égalité est presque impossible à établir; & jusqu'à présent on a bien plus fait, à cet égard, de tentatives que de progrès. Il y a dans la répartition des disproportions sensibles entre les contribuables, entre les paroisses, entre les généralités; & les connoissances nécessaires pour établir un juste équilibre ne sont pas même rassemblées.

Les oppositions des Cours, les résistances que ces oppositions occasionnent de la part des contribuables, la nécessité enfin de se servir d'une multitude d'employés contre les quels l'intérêt général se réunit, & qu'on cherche sans cesse à tromper ou à séduire; ce sont là des difficultés



que la vie momentanée des ministres des finances essaye en vain de surmonter ; & c'est ainsi que dans la forme actuelle d'administration , une bonne pensée & des loix sages ne suffisent pas encore pour opérer le bien : au lieu que dans les administrations provinciales , il ne peut y avoir de l'inégalité que dans les principes ou les premiers réglemens de répartition , & c'est au gouvernement à y veiller : mais ces principes une fois établis , ils représentent le vœu général & l'exécution n'est point arrêtée ; d'autant plus que l'intérêt commun oblige d'y veiller , & que les rapports entre les facultés des contribuables ne peuvent échapper.

Enfin il reste encore à montrer que le pouvoir légal d'imposer ne seroit point affoibli par l'introduction d'une administration municipale , & à cet égard une seule observation suffiroit ; c'est que l'autorité de cette administration pourroit être bornée à répartir les impositions , & qu'ainsi les formes actuellement usitées pour les établir ne seroient point altérées.

Ce ne seroit donc jamais que par un motif de propre convenance pour l'autorité royale , qu'en renonçant à la Sanction des parlemens , on voudroit un jour demander directement à l'assemblée provinciale sa contribution aux besoins extraordinaires de l'état : & si nous nous arrêtons à comparer laquelle de ces deux manières de valider les impositions conviendroit le mieux à l'autorité , nous trouverions , vraisemblablement , que le gouvernement traiteroit presque toujours plus facilement avec les états sagement constitués , qu'avec les parlemens.

On doit éprouver également de la part de ces deux corps l'opposition qui naît de l'esprit de propriété; mais outre ce motif commun de résistance, il en est de particuliers aux parlemens, qui tiennent aux préjugés, au défaut d'instruction, & par fois à l'intrigue; il en est encore d'autres qui naissent de leur envie de se signaler & de fixer les regards de la nation.

Si l'on examine ensuite ce qui doit se passer pour le choix des impôts, on remarquera qu'un pays d'état composé de trois ordres, réunit, aussi justement qu'il est possible, l'intérêt & le vœu national; au lieu que les membres des cours souveraines, s'ils ne parviennent pas à s'élever au dessus de leurs convenances particulières, doivent nécessairement préférer ou rejeter des impositions par des motifs que la nation ne peut pas partager.

C'est ainsi que les parlemens combattent contre une juste répartition des 20^{mes}, qui peut diminuer sur le champ leurs révenus; & qu'ils sont plus indifférens sur la taille qui ne porte sur eux qu'indirectement: c'est ainsi qu'ils ont plus d'ardeur contre les droits de contrôle qui augmentent les frais de justice, que contre telles autres impositions qui s'éloignent d'avantage des murs du Palais: c'est ainsi peut-être qu'ils disputeroient presque autant sur le franc salé que sur la gabelle: & c'est ainsi, enfin, qu'ils s'opposeroient davantage aux droits d'entrée des villes, qui augmentent la dépense des citadins, qu'aux droits d'entrée & de sortie du royaume, dont l'étendue inconsiderée suffit pour anéantir le commerce.

Tous

Tous ces motifs de partialité ne tiennent point au caractère des individus ; on trouveroit sûrement dans les parlemens autant d'hommes vertueux que dans aucune autre classe de la Société ; mais quand on considère l'effet des grandes institutions , il ne faut pas s'arrêter aux qualités des particuliers qui composent un ordre de l'état , mais aux intérêts communs qui doivent le faire mouvoir & le faire agir.

Ces considérations générales suffissent pour faire connoître que même sous un point de vue fiscal , il n'y auroit aucune raison pour préférer d'établir des impôts par le concours des parlemens plutôt que par celui des états ; & s'il étoit nécessaire de s'étendre davantage sur cette question , j'observerois encore que la réunion des résistances seroit plus facile entre les Parlemens qu'entre les Pays d'États , non seulement parce que les premiers sont sans cesse en activité tandis que les autres ne s'assembleroient qu'une fois tous les trois ans & pendant un temps limité ; mais aussi par ce que le Souverain a bien plus de récompenses naturelles dans sa main pour l'ordre de la noblesse & du clergé , que pour des juges & des propriétaires de charges.

Qu'enfin les parlemens qui rendent par-tout la justice ont dans la cessation de leurs fonctions une arme toujours embarrassante , & que sans recourir même à cette extrémité , le seul pouvoir de décréter , de flétrir , d'emprisonner , leur donne sur tous les receveurs des deniers publics des moyens imposans qui suffissent pour arrêter au moins pendant quelque temps l'exécution des volontés du Roi.

Bien loin donc qu'on dût envisager l'institution d'administrations provinciales bien ordonnées comme un accroissement de résistances, je ne doute point que les Rois ne trouvassent dans ce contre poids d'états & de parlemens des moyens d'asseoir plus tranquillement leur autorité.

La réunion de tant de corps, presque toujours jaloux les uns des autres, devient impossible; & si elle avoit jamais lieu, ce ne pourroit être que par l'effet d'un malheur général, & par des actes accumulés d'injustices & d'oppression.

Mais si V. M. pouvoit instituer une administration, qui, en applanissant le chemin à sa justice, ne fût qu'un obstacle possible aux abus du pouvoir; ce seroit peut-être à ses yeux le point de perfection, puis qu'après avoir fait le bonheur de ses peuples pendant son règne, elle en seroit encore la bienfaitrice dans les temps les plus reculés.

Je cherche de nouvelles objections pour y répondre: voudroit-on, par exemple, arguer des embarras qu'occasionnent quelques pays d'état? Mais il est bien aisé d'appercevoir que ces embarras tiennent à d'anciennes conventions vis-à-vis des provinces qui ont eu le droit de traiter en s'unissant à la France; aucunes de ces gênes n'existeroient dans la convention volontaire d'une administration de Pays d'Élection; dans une autre administration quelconque, les conditions les plus sages, les précautions contre les abus, seroient le résultat facile d'un arrangement où la seule bienfaisance de V. M. seroit dans le cas de dicter des lois.

Bien plus, & ceci est une réflexion d'une grande importance; on tireroit un jour d'une



administration provinciale bien ordonnée un moyen de force pour corriger & perfectionner les constitutions actuelles des pays d'états, dont les vices mêmes conservent un degré de respect, lorsqu'on n'a pour objet de comparaison que l'administration plus défectueuse des pays d'élection.

On dira peut-être enfin qu'il seroit à craindre que le peuple ne perdît au changement qu'on propose, par l'effet de la supériorité que la noblesse pourroit prendre dans une administration provinciale.

Il me paroît d'abord difficile que le peuple pût être plus maltraité qu'il ne l'est en général dans les pays d'élection, où l'on n'a d'autres secrets, à mesure de nouvelles dépenses publiques, que d'augmenter la taille; impôt arbitraire, difficile à bien répartir, & où le peuple est presque toujours sacrifié.

D'ailleurs la trop grande influence de la noblesse est facile à éviter par une sage constitution & un équilibre raisonnable entre les différens ordres; d'autant plus que le clergé, qui ne paye pas de vingtièmes, partage, par la taille de ses fermiers, les intérêts des roturiers, en même temps que tous les devoirs de son état l'attachent à la protection du pauvre.

Enfin quelqu'excessifs que soient les impôts, c'est peut-être encore moins de leur étendue que naissent les plaintes & les clameurs, que du défaut de base solide dans les répartitions & du désespoir qu'inspire la difficulté d'obtenir justice.

D'ailleurs comme les états ne pourroient établir aucune base de répartition, ni aucune forme permanente de perception, sans l'appro-

bation de V. M. , il feroit bien aisé de juger de l'équité des principes qu'on voudroit adopter.

Ces bases fondamentales font bientôt mesurées, parce qu'elles tiennent à des idées générales, que le bon sens & l'esprit de justice peuvent aisément reconnoître ; mais c'est dans l'application de ces mêmes principes à l'exécution, c'est dans l'administration de tout ce qui est indéterminé, que V. M. ne peut se reposer avec tranquillité sur lesprit ou sur la volonté d'un seul homme, ainsi qu'on y est contraint dans les Pays d'Élection.

Ce genre d'administration ne seroit supportable qu'autant que les impots seroient soumis à des règles absolument simples, mais lorsqu'une longue suite de fautes ou de malheurs a obligé d'étendre & de diversifier les impots de toutes les manières, & lorsque l'esprit Fiscal, après avoir tout parcouru, a sçu ménager encore un vague dans l'exécution, dont il est facile d'abuser ; le dernier des maux alors est une administration arbitraire qui affecte l'imagination des contribuables, & leur présente sans cesse de nouvelles craintes.

Aussi, même dans les Pays les plus despotes, on ne connoît pas cette manière de soumettre la répartition des impots aux décisions d'un seul Commissaire ; & bien loin que cette méthode soit de l'essence de la Monarchie, ce seroit plutôt dans les Gouvernemens où la Souveraineté est divisée entre plusieurs, qu'on pourroit l'employer avec moins d'inconvéniens : l'administration ne peut y échapper à la surveillance générale, & il peut convenir, pour éviter les chocs & les longueurs, que ce ne soit pas un corps nombreux qui exécute, quand c'est un corps nombreux qui



commande. Mais dans un Pays monarchique, où la seule volonté du Prince fait la loi, cette même convenance disparoît, & l'inquiétude du Souverain doit se borner à être certain que ses intentions justes & bienfaisantes soient remplies, & à prévenir qu'on n'abuse jamais de son autorité.

Je me suis encore présenté à moi-même un doute à résoudre. La nature des impositions, leur étendue, leur diversité, la bigarrure des formes, des usages, des privilèges & des prérogatives; tout cet ouvrage imparfait & successif de l'administration Françoisé, en même temps qu'il semble appeler presque dans tous ses points une main habile, présente aussi par-tout des obstacles. Qui peut dans chaque Province les vaincre ou les surmonter plus facilement? est-ce un homme seul? est-ce un corps d'administration?

C'est un homme seul sans doute, si vous réunissez en lui les qualités nécessaires. Rien n'est plus efficace que le pouvoir dans une seule main: le choix des délibérations n'arrêtant point sa marche, l'unité de pensée & d'exécution rend les succès plus rapides. Mais en même temps que je crois autant qu'un autre à la Puissance active d'un seul homme qui réunit au génie la fermeté, la sagesse & la vertu; je fais aussi combien de tels hommes sont épars dans le Monde; combien, lorsqu'ils y existent, il est accidentel qu'on les rencontre, & combien, après les avoir rencontrés, il est rare qu'ils se trouvent dans le petit circuit où on est obligé de prendre des Intendants de Province.

Ainsi l'expérience & la théorie indiquent également que ce n'est point avec des hommes supérieurs, mais avec le plus grand nombre de



ceux qu'on connoît ou qu'on a connu qu'il est juste de comparer une administration provinciale, & alors la préférence demeurera à cette dernière: car dans une commission permanente composée des principaux propriétaires d'une Province, la réunion des connoissances, la succession des idées donnent à la médiocrité même une consistance; le concours de l'intérêt général vient augmenter la somme de lumières, la publicité des délibérations force à l'honnêteté; & si le bien arrive avec lenteur, il arrive du moins; & une fois obtenu, il est à l'abri du caprice & se maintient: au lieu qu'un Intendant, le plus rempli de zèle & de connoissances, est bientôt suivi par un autre qui dérange ou abandonne les projets de son prédécesseur. Dans l'espace de dix à douze ans, on les voit aller de Limoges en Roussillon, du Roussillon en Hainault, du Hainault en Lorraine; & à chaque variation, ils perdent le fruit de toutes les connoissances locales qu'ils peuvent avoir acquises. On diroit, à voir ces changemens continuels, que l'administration des Provinces est une école établie pour les maîtres de requêtes, & que destinés à gouverner un autre hémisphère, ils viennent en France s'essayer sur différens sols & sur divers caractères, tandis que le plus grand avantage de chaque Province devrait toujours être le but & l'homme le moyen.

Si des Intendans on jette un coup d'œil sur les Ministres des Finances, on trouve que sans être égaux en talens, il suffit qu'ils le soient en prétention, pour que l'un soit détruit par l'autre: on veut faire, & l'on supprime; on veut faire, & l'on rétablit; on veut faire encore, & l'on change. C'est au Royaume à se

prêter à toute ces vacillations , & à devenir l'humble jouet de cette succession d'amour propre.

Cependant une vérité importante naît de ces dernières observations , c'est qu'un grand bien ne fera jamais l'effet d'un nouveau système d'imposition , quelque sage qu'il soit , s'il n'est soutenu d'un bon système d'administration , & qu'il ne suffise pour entreprendre , pour exécuter & pour maintenir.

Je crois donc que le véritable bienfait d'un Souverain envers ses Peuples, seroit d'ouvrir des voies d'améliorations indépendantes des qualités des hommes auxquels il donnera sa confiance ; & il seroit l'heureux effet des administrations provinciales bien constituées.

Au reste, quand on prétendroit que ces administrations ne seroient pas aujourd'hui la manière la plus convenable de simplifier les Finances & d'atteindre au meilleur système d'impositions ; il seroit encore sage de la choisir comme étant celle à la quelle les esprits sont le plus préparés : toute autre qui, sous un point de vue purement abstrait, paraîtroit préférable, trouveroit, à titre de nouveauté, des obstacles d'exécution, d'où naîtroient bientôt le découragement ; & l'administration montre bien moins d'habileté lorsqu'elle veut exécuter tout à coup le plus grand bien qu'elle conçoit, que lorsqu'elle s'en approche par degré, mais plus sûrement, en suivant la route que l'opinion générale a le plus frayée.

J'entens une dernière objection : la guerre est-elle un temps favorable pour un changement important de quelque nature qu'il soit ?

Je conviens qu'il en est malheureusement plusieurs en administration aux quels le temps de la



guerre n'est point favorable ; je n'ai pu l'apercevoir sans regret, & quelque fois sans une douleur personnelle.

C'est ainsi qu'on est obligé, par esprit de sagesse, de renvoyer à une autre époque les modifications dont la gabelle, les aides & les traites seroient susceptibles.

Deux importantes considérations doivent engager à ce parti : l'une, c'est qu'en temps de guerre on ne peut risquer ni une privation de revenu, ni une suspension même dans leur perception : l'autre, c'est que dans le temps où chacun connoît au gouvernement des besoins extraordinaires, le changement le plus conforme à l'ordre & au bonheur des peuples, & où V. M. bien loin de gagner seroit des sacrifices, seroit toujours envisagé comme une opération fiscale, qui esquiveroit sous ce point de vue un surcroît d'obstacles, en même temps que les intentions bienfaisantes de V. M. seroient méconnues.

Mais dans la proposition qu'on met sous les yeux de V. M. il n'y a aucun hazard à courir, puisqu'on exigeroit de la généralité dont on seroit choisis la même somme d'imposition qu'elle paye actuellement. Cette condition prévienendroit aussi nécessairement tout soupçon injuste de la part du contribuable, & la bonté paternelle de V. M. paroîtroit dans tout son jour.

Enfin, ce regard sur l'administration intérieure, au milieu de la guerre, manifesteroit un calme favorable au crédit ; & je ne doute point aussi qu'il ne fût un moyen d'encourager les provinces aux nouveaux efforts que la guerre rendra indispensables : ce seroit leur ouvrir l'espérance d'une administration plus conforme à leurs vœux.

Cet



Cet espoir , on ne peut se le dissimuler, est devenu presque nécessaire : il se trouve tout à la fois que les impôts sont à leur comble , & que les esprits sont tournés plus que jamais vers les objets d'administration ; en sorte que, tandis que cette multiplicité d'impôts rend l'administration infiniment difficile , le public , par la tournure des esprits , a les yeux ouverts sur tous les inconvéniens & sur tous les abus : il en résulte une critique inquiète & confuse , qui donne un aliment continuel au désir qu'ont les parlemens de se mêler de l'administration.

Ce sentiment de leur part se manifeste de plus en plus , & ils s'y prennent comme tous les corps qui veulent acquérir du pouvoir. Parlant au nom du Peuple & se disant les défenseurs des droits de la Nation , l'on ne doit pas douter que bien qu'ils ne soient forts ni par l'instruction , ni par l'amour pur du bien de l'État , ils ne se montrent dans toutes les occasions , aussi long-temps qu'ils se croiront appuyés de l'opinion publique.

Il faut donc ou leur ôter cet appui ou se préparer à des combats répétés , qui troubleront la tranquillité du règne de V. M. & conduiront successivement ou à une dégradation d'autorité , ou à des partis extrêmes , dont on ne peut pas mesurer au juste les conséquences.

Il arrivera de nouveau ce qu'on a déjà vu : c'est que tantôt considérant les Parlemens comme un corps de Magistrature , on fera porté à leur donner de la force & de l'éclat ; & que tantôt les considérant comme un corps politique , on désirera les affoiblir.

Or, l'unique moyen de prévenir les secouffes & d'attacher essentiellement les Parlemens aux fonctions honorables & tranquilles de la Magistrature, c'est de soustraire à leurs regards continuels les grands objets d'administration, surtout dès qu'on peut y parvenir par une institution, qui, remplissant le vœu national, conviendrait également au gouvernement.

Et comme la simple perspective des vues générales de V. M. à cet égard suffiroit pour faire impression & calmer pour un temps les esprits, je crois l'essai d'une administration municipale si nécessaire sous ce rapport seul, que j'irois jusqu'à dire, que, dût-il mal tourner, je le conseillerois encore; d'autant plus que sous la forme d'expérience, on ne peut manquer de réunir presque tous les suffrages. Les personnes qui désirent ardemment cette nouvelle forme d'administration y applaudiront, comme à un premier pas qui peut conduire à une amélioration générale: ceux au contraire qui craignent toute espèce de changement, & respectent jusqu'aux plus grands abus quand ils sont anciens, approuveront encore l'esprit de sagesse de V. M. qui l'auroit engagée à ne faire qu'un essai, & à renvoyer une détermination plus générale à un temps plus éloigné, après les leçons de l'expérience.

Enfin tous les sujets de V. M. la béniront d'avoir pris au moins en sérieuse considération un objet si intéressant pour le bonheur de ses Peuples & pour la prospérité du Royaume.

Après avoir examiné sous le seul rapport de l'intérêt public l'importante question traitée dans ce mémoire, je finirai par une réflexion qui tient particulièrement à la personne de V. M. & à la



quelle j'ai été entraîné par un sentiment digne au moins de son indulgence.

J'ai vu divers genres de gloire partagés entre les souverains : la guerre , la politique, les arts & la magnificence ont , tour à tour , signalé leur règne & consacré leur mémoire.

Aujourd'hui le soin du bonheur du peuple , l'établissement des lois qui peuvent l'assurer, semblent offrir la seule ambition nouvelle & la plus noble de toutes. Un siècle plus calme & plus instruit paroît défabusé de ces fausses grandeurs , où les larmes du peuple viennent se joindre aux louanges des historiens & aux flatteries des courtisans.

En même temps la nation a les yeux ouverts sur V. M. ; elle croit voir un heureux accord entre besoins & le caractère de son souverain ; entre l'âge de V. M. & le temps nécessaire pour accomplir des projets salutaires : & l'amour qu'inspire V. M. fait appercevoir, avec sensibilité, que la gloire qui paroît lui être réservée plus particulièrement , sera la plus conforme à son bonheur , ainsi que la plus précieuse à l'humanité.



436